No.W11.07.0382/IV 's-Gravenhage, 7 december 2007

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 oktober 2007 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State het voorstel van wet van het lid Van der Ham houdende regels over het vrijwillig verschaffen van informatie bij vlees en vleesbereidingen over dierenwelzijn, met memorie van toelichting, ter overweging aanhangig gemaakt.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd voor consumenten van vlees inzichtelijk te maken hoe dieren waarvan vers vlees en vleesbereidingen (hierna: vleesproducten) afkomstig zijn, zijn gehouden, ten einde consumenten de keuze te bieden tussen vlees dat afkomstig is van dieren die welzijnsvriendelijker zijn gehouden en dieren die minder welzijnsvriendelijk zijn gehouden. Daartoe voorziet het in een grondslag voor regels over de vorm en inhoud van te verschaffen informatie.
Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. <u>Probleemschets, noodzaak van wetgeving en doeltreffendheid</u>
Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel functioneert de markt van diervriendelijk geproduceerd vlees niet goed. Eén belangrijke oorzaak hiervan is volgens de toelichting het ontbreken van transparante en eenduidige informatie over de mate van diervriendelijkheid van de veehouderij. Voor 100% biologisch geproduceerd vlees (hierna: het topsegment) bestaat een verscheidenheid aan keurmerken. Dit wekt volgens de toelichting verwarring bij consumenten. Voor vleesproducten die niet 100% biologisch maar wel met enige mate van diervriendelijkheid zijn geproduceerd (hierna: het middensegment) zijn evenmin als voor vleesproducten uit de bio-industrie keurmerken beschikbaar die inzicht bieden in de mate van diervriendelijkheid.
De initiatiefnemer is van oordeel dat behoefte bestaat aan stroomlijning van de informatieverschaffing over diervriendelijkheid wat betreft het topsegment. Daarnaast acht hij het noodzakelijk dat inzicht wordt geboden in de mate van diervriendelijkheid waarmee vleesproducten uit het middensegment worden geproduceerd. De initiatiefnemer verwacht dat duidelijk geïnformeerde consumenten eerder geneigd zullen zijn een voor hen betaalbaar product uit het middensegment te kopen.

In verband met EG- en WTO-rechtelijke bezwaren tegen een dwingend opgelegde wijze van informatieverschaffing stelt de initiatiefnemer een regeling voor die voorziet in een niet-exclusief keurmerk dat op basis van vrijwilligheid door het bedrijfsleven kan worden toegepast.

De Raad merkt op dat in de toelichting een motivering van de keuze voor overheidsingrijpen door middel van een niet-dwingend opgelegde regeling ontbreekt. Uit de toelichting blijkt niet dat andere, minder verstrekkende, overheidsmaatregelen overwogen en ontoereikend bevonden zijn. Daarbij kan worden gedacht aan stimulering van het bedrijfsleven en consumentenorganisaties om door zelfregulering een uniforme standaard te ontwikkelen.

Over de verwachte doeltreffendheid van de voorgestelde regeling merkt de Raad het volgende op. Volgens de toelichting kan het spel der maatschappelijke krachten een

gestroomlijnde wijze van informatieverschaffing gebruiken om bij het bedrijfsleven erop aan te dringen zich te committeren aan deze vrijwillige wijze van informatieverschaffing. Het is de vraag of dit vertrouwen in de marktwerking gerechtvaardigd is. De toelichting gaat niet in op deze vraag. Onduidelijk is in hoeverre bij het deel van het bedrijfsleven dat thans eigen biologisch keurmerken voert, de bereidheid bestaat om, naast of in plaats van dat eigen keurmerk, zijn vleesproducten overeenkomstig de regeling te etiketteren. Wanneer deze bereidheid gering is, bestaat de kans dat het aanbod onvoldoende zal zijn om een krachtige vraag van consumenten naar diervriendelijk(er) geproduceerde producten op te roepen.

De Raad adviseert de voorgestelde regeling met het oog op de noodzaak en de doeltreffendheid nader te bezien.

2. Verordening (EG) nr. 834/2007

Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad voor de Europese Unie van 28 juni 2007 is op 27 juli 2007 in werking getreden.[1] Deze verordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2009 en vervangt vanaf dat tijdstip Verordening (EEG) nr. 2092/91. Verordening (EG) nr. 834/2007 is gericht op het verzekeren van eerlijke concurrentie, een goede werking van de interne markt voor biologische producten, alsmede het behoud en de rechtvaardiging van het vertrouwen van de consument in de als biologisch aangeduide producten. Zij voorziet onder meer in productievoorschriften voor de biologische veehouderij waartoe voorschriften inzake dierenwelzijn behoren. Verder introduceert de verordening een communautair logo voor biologische producten (hierna: het EU-logo).[2]

Het topsegment waarop het initiatiefvoorstel mede betrekking heeft, valt gedeeltelijk of geheel tevens onder het begrip biologische product in de verordening.

Artikel 25, tweede lid, van de verordening bepaalt dat voor de etikettering en de presentatie van producten die voldoen aan de voorschriften van deze verordening, nationale en particuliere logo's mogen worden gebruikt. Dit betekent dat het EU-logo geen dwingend en exclusief te voeren logo is, maar een uitbreiding vormt van de bestaande verscheidenheid aan etiketten en labels voor een bepaald gedeelte van het topsegment.

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze verordening en de vraag of het wetsvoorstel, gegeven het EU-logo, bijdraagt aan de inzichtelijkheid van de informatieverschaffing.

De Raad adviseert de opportuniteit van het wetsvoorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien.

3. Verhouding tot de Warenwet

Volgens de toelichting dient de beoogde wijze van informatieverschaffing te worden geregeld in het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, omdat de wijze van veehouderij niet aan het eindproduct zelf meetbaar is. Dit is volgens de initiatiefnemer een wezenlijk verschil ten opzichte van de regels die bij of krachtens de Warenwet aan levensmiddelen worden gesteld. Volgens hem leent het wettelijke stelsel van Warenwet zich daarom niet voor een regeling van informatieverschaffing

---

1 Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad voor de Europese Unie van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productie en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PbEG L 189).

2 Verordening (EEG) nr. 2092/91 voorziet niet in een communautair logo voor biologische producten.

over de wijze waarop dieren waarvan vleesproducten afkomstig zijn, worden gehouden.
Blijkens artikel 3, onderdeel a, van de Warenwet heeft deze wet mede betrekking op een goede voorlichting omtrent waren waartoe onder meer vleesproducten behoren. Voorts zijn in het Warenwetbesluit etikettering van levensmiddelen regels gegeven over de voorlichting over levensmiddelen. Artikel 29 van dit besluit spreekt over voorlichting over de aard, identiteit, hoedanigheden, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong of herkomst, wijze van vervaardiging of verkrijging van een product. Een aantal van deze elementen is evenmin als het aspect dierenwelzijn aan het eindproduct meetbaar.
Gelet op het stelsel van de Warenwet, in het bijzonder artikel 29 van het genoemde Warenwetbesluit acht de Raad de keuze voor een wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet niet voor de hand liggend. Daarbij is van belang dat het initiatiefvoorstel weliswaar een verbetering van dierenwelzijn beoogt, maar daartoe als instrument kiest voor voorlichting aan consumenten.
De Raad adviseert de keuze voor een wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren nader te bezien.

4. Toezicht

Artikel I, onderdeel C, voorziet in een aanvulling van de regeling van het toezicht in artikel 114 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Het voorgestelde artikel beoogt volgens de toelichting mogelijk te maken dat personen in dienst van een privaatrechtelijke rechtspersoon worden belast met het toezicht op de naleving van het krachtens artikel 65a bepaalde. De bepaling zelf spreekt overigens over personen zonder nadere omschrijving.
De voorgestelde bepaling voorziet ten onrechte niet in regels betreffende eisen die worden gesteld aan de bedoelde rechtspersonen, en regels betreffende de taakverdeling van de ambtenaren, bedoeld in artikel 114, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, en de personen bedoeld in artikel I, onderdeel C. Ook ontbreekt ten onrechte een grondslag voor eventuele aanwijzingen over de wijze waarop de bedoelde personen het toezicht uitoefenen, Ten slotte is niet voorzien in de verplichtingen en bevoegdheden die van toepassing zijn wanneer een last tot het houden van toezicht wordt gegeven.
De Raad adviseert artikel I, onderdeel C, aan te vullen met de genoemde onderwerpen.[3]

5. Handhaving

Artikel II merkt overtreding van het krachtens artikel 65a bepaalde als een economisch delict aan. In de toelichting wordt niet gemotiveerd, hoe dat zich verhoudt tot het onverplichtende karakter van de regeling. De enkele stelling in de toelichting dat het systeem vrijwillig is, maar niet vrijblijvend, acht de Raad daarvoor ontoereikend.
Daarnaast is onduidelijk, welke handelingen strafbaar worden gesteld. Het voorgestelde artikel II beperkt zich niet tot misbruik van het geboden stelsel van informatievoorziening, bijvoorbeeld door het voeren van een etiket met daarop feitelijk onjuiste gegevens over het dierenwelzijn. Het richt zich tot een ieder die in strijd met het krachtens artikel 65a bepaalde handelt. Daaronder vallen ook marktpartijen die het stelsel van informatie in het geheel niet toepassen.
Indien is beoogd misbruik van het beoogde stelsel van informatievoorziening strafbaar te stellen, is artikel II overbodig. Het verschaffen van onjuiste informatie over de aard,

[3] Zie ook artikel 25a van de Warenwet.

identiteit, hoedanigheden, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong of herkomst, wijze van vervaardiging of verkrijging van een product is verboden bij artikel 29, eerste lid, van het Warenwetbesluit etikettering van levensmiddelen. Overtreding van deze bepaling geldt ingevolge artikel 1, onderdeel 4°, van de Wet op de economische delicten als een economisch delict.
De Raad adviseert artikel II in het licht van het voorgaande nader te bezien.

6. Voorhangprocedure
Artikel I, onderdeel B, voorziet in de verplichting de voordracht van een krachtens artikel 65a vast te stellen amvb over te leggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal alvorens deze amvb kan worden vastgesteld.
In de wet behoort echter geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving te worden geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan.[4] De Raad wijst in dit verband op het standpunt van het kabinet dat terughoudendheid moet worden betracht met het regelen van bijzondere procedures voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving.[5] De toelichting verschaft geen inzicht in de redenen voor opname van deze procedure in het wetsvoorstel.
De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Vice-President van de Raad van State,

[4] Aldus ook aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[5] Kamerstukken II 2006/07, 29 383, nr. 75, en Kamerstukken I, 2006/07, 30 800 VI, C.

I

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W11.07.0382/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift en de considerans tot uitdrukking brengen dat het wetsvoorstel betrekking heeft op vers vlees en vleesbereidingen.
- In artikel I, onderdeel A, artikel 65a, tweede lid, onder a, 'de indeling in categorieën vlees en vleesbereidingen,' vervangen door: 'de indeling in categorieën vers vlees en vleesbereidingen,'.
- In artikel I, onderdeel B, 'artikel 65; 65a, eerste lid' vervangen door: 'artikel 65; 65a, eerste lid;'.
- In artikel II '65, 65a, en 76.' vervangen door: '65, 65a, en 76;'.